



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

nelle Camere di Consiglio del 19 febbraio e dell'11 aprile 2016

composta dai seguenti magistrati:

Carlo Chiappinelli	Presidente;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Donatella Scandurra	Consigliere
Antonio Di Stazio	Primo Referendario;
Elena Papa	Primo Referendario;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di controllo della Corte dei Conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché da ultimo con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (T.U.E.L.);

VISTA la L. 4 marzo 2009, n. 15;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, Sezione Riunite, del 15 aprile 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio

dell'attività consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo”;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto presidenziale n.2 del 2015, di ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione Regionale di Controllo per il Lazio;

CONSIDERATA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Bolsena, con nota del 16 gennaio 2016 n. 380, acquisita al protocollo della Sezione con il n. 243 del 18 gennaio 2016;

VISTE le ordinanze presidenziali n.4 del 17 febbraio 2016 e n. 12 dell'8 aprile 2016 con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata per l'esame collegiale della predetta questione consultiva;

UDITO, nelle Camere di Consiglio del 19 febbraio 2016 e dell'11 aprile 2016, il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

che con nota indicata in epigrafe, non inoltrata a questa Sezione tramite il C.A.L., il Sindaco *pro tempore* del Comune di Bolsena formulava richiesta di parere in merito alla possibilità di procedere, nell'anno 2016, nonostante il vigente blocco degli aumenti dei tributi locali disposto ex art. 1, comma 26, della L. n. 208/2015, alla prima applicazione dell'imposta di soggiorno, istituita e regolamentata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 42 del 30/11/2015, seguita da deliberazione della Giunta n. 125 del 02/12/2015, approvativa delle relative aliquote e correlate esenzioni;

CONSIDERATO

che le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti sono investite, ex art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, del potere di rendere pareri, ma che l'esercizio di siffatta funzione consultiva è subordinato alla previa verifica in concreto della coesistenza di due noti requisiti di ammissibilità: la legittimazione soggettiva dell'organo richiedente, che deve essere il legale rappresentante *pro tempore* di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003 e, sotto il profilo oggettivo, l'attinenza del quesito prospettato alle materie di contabilità pubblica.

1. Nel caso di specie, relativamente alla sussistenza del profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto presentata a firma del Sindaco *pro-tempore*, soggetto munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale e dunque legittimato

ad esprimere la volontà e ad impegnare l'Ente locale verso l'esterno (art. 50 TUEL). Occorre comunque segnalare che la richiesta di parere è stata inoltrata a codesta Sezione direttamente dal Comune a mezzo PEC, senza seguire la vigente procedura, che ne prescrive l'invio di norma per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art. 123, comma 4, Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato -nei suoi profili attuativi- dalla legge regionale n.1/2007, organo del quale -da tempo- la Sezione sollecita il concreto svolgimento della funzione di "filtro" attribuitagli a livello ordinamentale, per agevolare la pronta ed omogenea risoluzione delle questioni interpretative di contabilità pubblica nell'ambito del territorio regionale di riferimento.

2. Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere verte su questione avente per oggetto l'interpretazione di una norma di diritto tributario foriera di significative ricadute contabili, della quale occorre vagliare la riconducibilità alla materia della "contabilità pubblica", al fine di poterla ritenere rilevante ai fini dell'esercizio della funzione consultiva.

2.1. Occorre preliminarmente ricordare che la nozione di contabilità pubblica che rileva nell'esercizio della funzione consultiva è, com'è noto, più ristretta di quella generale, anche considerato che la funzione consultiva di cui al comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere in ogni caso ricollegata al precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali.

2.2. Sul punto, sono anzitutto di ausilio gli indirizzi ed i criteri generali elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006. In quest'ultima, premesso che la funzione consultiva della Corte non può "investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale...con l'ulteriore conseguenza che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali", si è voluto restringere l'ambito oggettivo della nozione di contabilità pubblica, limitandolo alla normativa disciplinante, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario -

contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

2.3. Al riguardo, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo qualche anno dopo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato un concetto unitario di contabilità pubblica, incentrato sulla tradizionale nozione di “sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”, da integrarsi in senso dinamico, ossia da intendersi “in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”. Tale accezione dinamica della “contabilità pubblica” pare consentire, in diversi casi, un ampliamento dell'angolo visuale rispetto al tradizionale contesto della gestione del bilancio, giungendo ad attrarre nell'orbita dell'attività consultiva della Corte ulteriori materie, che ne resterebbero altrimenti estranee, ma che vengono ad esservi ricomprese in quanto afferenti ad aspetti che implicano problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti “strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio” (S.R. delibera n. 54, del 17 novembre 2010).

2.4. Ne discende che –allo stato– sono suscettibili di essere esaminate in sede consultiva, non soltanto le questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica intesa come sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ma “anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio” (come ribadito, anche successivamente, da S. R. delibera n.14 dell'8 marzo 2011).

2.5. La Sezione Autonomie ha operato ulteriori precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica “una categoria concettuale estremamente ampia”, i criteri utilizzabili per valutare ammissibile, sotto il profilo oggettivo, una richiesta di parere possono essere, oltre al “riduttivo ed insufficiente...criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto...sul bilancio

dell'ente", anche l'attinenza del quesito proposto "ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali" (deliberazione n.3/2014/SEZAUT). Competenza tipica che -in relazione alla materia tributaria- in effetti non è allo stato così incontestata, ma è ad avviso del Collegio da affermare, quanto meno in relazione a talune disposizioni tributarie, che sono da ricondurre nell'alveo della contabilità pubblica poiché recanti una disciplina attinente alla acquisizione e/o alla gestione di un'entrata di natura tributaria ed in grado di riverberare effetti sul bilancio dell'amministrazione.

3. A supporto dell'ammissibilità delle questioni consultive su svariate norme tributarie si è formato un nutrito orientamento della Corte dei conti, che ha sovente ricondotto la materia tributaria alla nozione di contabilità pubblica (cfr. ad esempio, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 17/2/2010 n. 40/2010 che si esprime sulla natura tributaria della TIA, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 16/11/2009 sulla facoltà prevista dall'art. 59, comma 1 lett. G, del D. Lgs. n.446/97 di apportare, attraverso modifiche del Regolamento comunale, variazioni ai valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili per zone omogenee ai fini dell'I.C.I.).

3.1. Non convincenti paiono invero le posizioni contrarie alla ammissibilità oggettiva di pareri vertenti su norme di diritto tributario espresse in molti casi dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto (in molte deliberazioni, tra cui la n. 402 del 17 novembre 2011 e la n.90 del 23 febbraio 2012, nonché la 228 del 4 aprile 2012), che si incentrano essenzialmente sull'argomentazione che contabilità pubblica e diritto tributario costituiscano due aspetti del diritto finanziario da tenere ben distinti, sulla base della considerazione che il tributario non sarebbe in grado di ripercuotersi di per sé, in modo significativo, sul raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa e sugli equilibri di bilancio dell'Ente locale.

Ora, se ciò può essere vero per le norme tributarie formali di carattere procedurale, che disciplinano il procedimento di attuazione della norma tributaria (sotto il profilo della regolamentazione degli obblighi strumentali, quali, ad esempio, la presentazione di dichiarazioni, le modalità di effettuazione dei versamenti, la tenuta di scritture contabili, la soggezione ai poteri istruttori dell'Amministrazione finanziaria e le modalità con cui l'Amministrazione deve effettuare controlli e rettifiche), ben può sostenersi il contrario dinanzi a norme tributarie sostanziali, che disciplinano gli

elementi di ciascuna fattispecie tributaria e la loro relativa operatività.

Del resto, la stessa Sezione Veneto ha ammesso oggettivamente la richiesta di parere e valutato il merito proprio in relazione all'imposta di soggiorno, in alcuni casi in cui la valutazione sulla norma tributaria era collegata, nella stessa formulazione del quesito, con quella di altra norma riconducibile con certezza alla materia della "contabilità pubblica".

Il primo caso è quello riguardante la compatibilità delle misure vincolistiche previste da una norma, quale l'art. 6, comma 8, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, tesa alla salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, con i vincoli di destinazione previsti per l'imposta di soggiorno dall'art. 4 del D. Lgs. n. 23/2011 (deliberazione Sezione controllo Veneto n. 172 del 13/03/2015, conforme agli orientamenti già espressi da Sezione controllo Puglia, pareri n. 53/PAR/2013, n. 54/PAR/2013 e n. 210/2015/PAR, nonché Sezione Emilia Romagna, parere n. 228/2014/PAR).

Altro caso è quello concernente la qualificabilità come agenti contabili ex art. 93 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 dei soggetti materialmente percettori dell'imposta di soggiorno istituita (i gestori delle strutture recettive), con conseguente assoggettamento all'obbligo della presentazione di un conto della propria gestione (in tal senso Sez. Veneto n.19/2013/PAR del 16 gennaio 2013 ritiene ammissibile il quesito e rende il parere nel merito).

3.2. Anche la Sezione Emilia Romagna, pur avendo sovente ritenuto la materia tributaria estranea alla nozione di "contabilità pubblica" in relazione all'ambito applicativo di quest'ultima, come delineato dalla deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di Controllo, in altre pronunce è entrata nel merito, laddove fosse compenetrata alla ermeneusi di una norma tributaria una circostanza tale da ricondurre con sicurezza la questione alla contabilità pubblica (cfr. delibera n.28/2015/PAR del 31 marzo 2015 concernente l'ermeneusi della disciplina dell'imposta di soggiorno da parte di un Comune versante in condizioni di dissesto).

Premesso questo *excursus* e considerato che non tutte le norme tributarie possono ritenersi attinenti alla gestione delle entrate (del resto diversificato è il loro atteggiarsi anche a livello di formulazione: vi sono norme che istituiscono nuovi tributi o ne abrogano di preesistenti, norme che pongono esenzioni o agevolazioni, norme che modificano i presupposti impositivi di tributi già in vigore, di riflesso ampliandone o restringendone l'ambito di operatività, disposizioni meramente procedurali e non

sostanzialmente impositive), si giunge alla conclusione che sarà la Sezione di controllo chiamata a pronunciarsi in sede consultiva a dover valutare -caso per caso- la natura della disposizione tributaria da interpretare, ai fini della delibazione dell'ammissibilità oggettiva del quesito.

3.3. Ciò posto, la norma tributaria in esame, della quale deve anche evidenziarsi la collocazione sistematica nell'ambito della legge annuale di stabilità, si connota in termini tali da ritenerla riconducibile all'alveo della contabilità pubblica, poiché reca una disciplina attinente all'acquisizione di un'entrata di natura tributaria, in grado di riverberare effetti sul bilancio dell'amministrazione.

4. Ritenuto pertanto ammissibile il quesito, deve passarsi al merito dell'interpretazione della disposizione tributaria in questione.

4.1. In punto di diritto occorre premettere che l'imposta di soggiorno, istituita dapprima per la sola città di Roma dall'art.14, comma 16, lett. e) del D.L.78/2010, "*in considerazione della specificità di Roma quale Capitale della Repubblica*", come una delle misure per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria comunale e gravante su "*coloro che alloggiano nelle strutture ricettive della città, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione alla loro classificazione fino all'importo massimo di 10 euro per notte di soggiorno*", è stata poi ritenuta estensibile anche ai "*comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni, nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte*" dall'art.4, comma 1, del D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, mediante deliberazione del consiglio, con applicazione, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno.

Il relativo gettito è stato vincolato –come entrata di scopo– a finanziare spese correlate in via esclusiva ad interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, al fine di valorizzare il territorio ed i relativi servizi pubblici locali.

4.2. Quanto alla fattispecie prospettata, rientrando il Comune richiedente tra gli Enti classificabili nelle località turistiche (Bolsena è nota come la città del miracolo eucaristico e come città lacustre e d'arte), esso ha provveduto ad istituire il tributo in questione per la prima volta nel 2015, con deliberazione Consiglio Comunale n.42 del 30 novembre 2015 ed ha quindi approvato le relative aliquote con deliberazione Giunta

Comunale n.125 del 2 dicembre 2015, con effetto applicativo a decorrere dal 1° gennaio 2016.

4.3. L'art.1, comma 26, della L. 208/2015 (legge di stabilità 2016) ha previsto che: *“Al fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica, per l'anno 2016 è sospesa l'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015”*. Non rientrando esplicitamente il caso in esame nelle esclusioni dal “blocco” di seguito dettate dalla citata norma (per il settore sanitario, per gli incrementi legati a manovre fiscali incrementative ai fini dell'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti ed alla tassa sui rifiuti di cui all'articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), l'Ente ha richiesto un parere circa l'applicabilità in concreto nell'anno 2016 dell'imposta di soggiorno deliberata nel 2015, sostenendo che – a suo avviso – non si tratterebbe di un “aumento” di tributo locale rispetto ai livelli dell'anno 2015, cadente sotto le maglie della sospensione.

4.4. In altri termini, il Sindaco ha evidenziato, chiedendo sul punto il conforto della Sezione, che la fattispecie prospettata non sarebbe riconducibile alla norma dettata dall'art. 1, comma 26, L. n. 208/2015, di cui si invoca l'ermeneusi, poiché trattasi, nella specie, di prima applicazione dell'imposta di soggiorno nel corrente anno 2016, in base alle stesse aliquote fissate nel 2015, e non di mero aumento nel 2016 della aliquota di un tributo già applicato nel precedente anno.

5. Anzitutto deve ricordarsi che la funzione consultiva non può svolgersi in ordine a quesiti concreti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi riservati al giudizio discrezionale dell'Ente e ciò all'evidente fine sia di tutelare l'autonomia decisionale dell'amministrazione, sia di mantenere la necessaria posizione di neutralità ed indipendenza della Corte dei conti.

Non è possibile, pertanto, scendere in valutazioni del caso concreto suscettibili di determinare un'ingerenza nella discrezionale attività dell'Ente, né l'ausilio consultivo può tramutarsi in una autorizzazione preventiva a provvedere o peggio in una declaratoria di legittimità di provvedimenti già formalmente adottati ed approvati dall'Ente, quasi si trattasse di controllo successivo di legittimità. Ciò in quanto è d'uopo

ribadire che il limite conformativo della funzione consultiva esclude qualsiasi possibilità di interferenza con la concreta attività gestionale ed amministrativa ricadente nell'esclusiva competenza dell'Ente locale.

Questa Sezione, perciò, non può dare indicazioni puntuali sul versante gestionale, esprimendosi sul quesito nei termini concretamente formulati dall'Ente per dirimere il dubbio relativo alla specifica questione della applicabilità o meno nel 2016 dell'imposta di soggiorno istituita nel 2015, trattandosi di questione la cui soluzione si presenta prodromica all'adozione di concreti fatti gestionali, la cui valutazione spetta alla specifica attribuzione dei competenti organi comunali (organi politici coadiuvati ex art. 97 del T.U.E.L. dagli organi gestionali dell'Ente).

Il Collegio, può soltanto esaminare la questione generale e astratta che pertiene all'estensione dell'ambito di applicazione dell'art.1, comma 26 della L. 208/2015, nella parte in cui prevede la *“sospensione dell'efficacia delle deliberazioni degli enti locali nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015”*, al fine di risolvere il dubbio ermeneutico ad esso correlato, spettando poi all'Amministrazione interessata dare applicazione concreta, nell'ambito della sua autonomia di gestione contabile ed amministrativa, ai principi generali contenuti nelle valutazioni espresse, a livello consultivo, dalla Corte dei conti.

6. Così delineati i termini del quesito ermeneutico, deve darsi atto del fatto che l'interpretazione della norma in questione ha effettivamente dato adito – a livello nazionale – a dubbi.

Il punto meritevole di chiarimento è quello vertente sull'interpretazione da dare al comma 129 dell'art.1 della L. Stabilità 2016, al fine di stabilire se esso sia suscettibile di ricomprendere o meno -sotto la sua sfera di operatività- anche le leggi regionali e le delibere che danno per la prima volta applicazione a nuovi tributi decorrenti dal 2016, oppure se si limiti a bloccare nell'esercizio 2016 soltanto gli aumenti delle aliquote di tributi già vigenti nel 2015.

6.1. Ogni disposizione normativa è suscettibile di plurime letture interpretative, tra le quali l'interprete è chiamato a scegliere la soluzione più idonea in base a valutazione complesse in funzione del caso da risolvere, tenendo conto sia del *“significato proprio delle parole”*, sia *“della intenzione del Legislatore”* (articolo 12 delle disposizioni preliminari al cod. civ., concetto che l'interprete può ricostruire avvalendosi anche di

elementi extra-testuali). Nel caso in esame l'intenzione del legislatore o *ratio legis* è il “*fine di contenere il livello complessivo della pressione tributaria, in coerenza con gli equilibri generali di finanza pubblica*”, ma non sussiste alcuna lacuna giustificante una interpretazione analogica, né occorre giungere ad una interpretazione estensiva, perché il dubbio ermeneutico è risolvibile col semplice ricorso alla interpretazione letterale.

La lettera della disposizione esaminata si riferisce, in senso molto ampio, agli “aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015”. Perciò, a parere del Collegio, l'interpretazione più conforme -prima ancora che alla *ratio* alla stessa lettera della norma- è quella che include nella sospensione anche i tributi di nuova istituzione, in quanto la disposizione vieta in generale gli “*aumenti dei tributi*”, riferendosi ai tributi previsti con legge statale come locali e poi, per i tributi erariali, fa riferimento alle “*addizionali*” ed ai “*livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015*”.

Poiché poi la disposizione, per individuare il limite oltre il quale scatta la “sospensione” fa riferimento alle aliquote o tariffe non “applicate” ma “applicabili” per l'anno 2015, è da preferire la soluzione interpretativa che include nell'ambito operativo della disposizione che introduce il blocco anche l'innalzamento della pressione tributaria derivante dai tributi “a regime” per la prima volta dal 2016, sulla scorta della considerazione che il tributo dovrebbe comunque ritenersi esistente nel 2015, seppur con aliquota zero. In tal senso, come emerge dall'esame dei lavori preparatori, depone anche l'eliminazione dal testo originario della disposizione dell'inciso che faceva salvi dal blocco gli aumenti deliberati entro il 30 settembre 2015, laddove ora il blocco deve applicarsi a tutti agli aumenti, anche se deliberati anteriormente alla entrata in vigore della legge di stabilità 2016.

7. In senso contrario si potrebbero invocare due argomentazioni:

- il fatto che, sebbene l'istituzione del tributo in questione sia in grado di comportare un generale innalzamento del livello di imposizione tributaria, quest'ultimo non pare gravare direttamente sulla collettività locale residente nel territorio comunale, ma soltanto su turisti che vengono a soggiornarvi periodicamente e che è ragionevole ritenere siano in prevalenza i stranieri (e perciò non contribuenti italiani) anche in considerazione della particolare natura del 2016, proclamato anno giubilare sino al 20 novembre;

-la circostanza che il gettito del tributo viene utilizzato per finanziare interventi che “non hanno per oggetto il turismo in senso stretto, ma più in generale la fruizione della città”, per cui i residenti nel territorio comunale non solo non ne sono gravati, ma ne sono beneficiati, usufruendo dei relativi vantaggi connessi agli interventi finanziati col gettito della imposta (così testualmente il Tar Veneto, con sentenza n. 653 del 10 maggio 2012).

7.1. Tali argomenti paiono suggestivi ma non convincono, poiché, laddove il legislatore ha voluto far riferimento al concetto di pressione tributaria ed all'esigenza di evitarne un innalzamento, certamente ha tenuto conto anche del fatto che introdurre imposte gravanti anche su stranieri può concorrere a scoraggiare il turismo, incidendo negativamente sul prodotto interno lordo del Paese. Considerato che la pressione fiscale è data dal rapporto tra la somma delle imposte dirette e indirette di contabilità nazionale ed il PIL è evidente nel caso di un aumento di imposte - seppure gravanti in via prevalente su stranieri- la conseguente diminuzione del PIL comporterebbe un ulteriore innalzamento della pressione tributaria.

8. In senso conforme si sono già pronunciate altre Sezioni della Corte dei conti, interpretando il “blocco” posto dalla norma come avente una generale *ratio* di contenimento della pressione fiscale complessivamente gravante sull'Ente locale (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, che nella delibera n. 35 del 2016, ha dato dell'art.1, comma 26, della L. stabilità 2016 una interpretazione estensiva, ritenendolo finalizzato a “mantenere invariato, nel 2016, il livello complessivo della pressione tributaria, attraverso un congelamento generalizzato dei tributi degli enti territoriali” e perciò applicabile “a tutte le forme di variazione in aumento dei tributi a livello locale, sia che le stesse si configurino come incremento di aliquote di tributi già esistenti nel 2015, sia che consistano nell'istituzione di nuove fonti impositive”).

9. Ne consegue che la pressione fiscale 2015 resta dunque congelata al livello risultante dall'insieme delle delibere approvate dall'Ente entro il 31 luglio 2015 e rese esecutive ai sensi di legge, in quanto l'art. 2, comma 169, della L. n.296 del 2006 dispone che “*Gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione*” ed il D.M. Interno del 13 maggio 2015, ha differito la scadenza di adozione del bilancio di previsione al 30 luglio 2015, termine poi divenuto 31 luglio, ex art. 1, comma 49, della L. n. 208/2015.

10. La sospensione stabilita dal comma 26 del citato articolo 1, pur se ristretta

esplicitamente ai tributi locali (e dunque non riguardante le entrate patrimoniali di diritto pubblico che il Comune trae, ad esempio, dalla Cosap, né le entrate patrimoniali di diritto privato che trae dalle tariffe del servizio idrico), si estende per altro verso anche alle disposizioni tributarie che comunque riducono l'ambito applicativo di norme di favore (esenzioni e agevolazioni) o ampliano il periodo di applicazione di un tributo, in quanto tutto ciò che comporta un inasprimento del prelievo fiscale complessivo a carico dei contribuenti ed un incremento di gettito finale genera aumento della pressione fiscale.

11. Del resto la norma oggetto di ermeneusi riproduce il contenuto di altre precedenti disposizioni statali : art. 3 della L. n.289 del 2002, art.1, comma 7 del D.L. n.93 del 2008, convertito con modificazioni dalla L. 24 luglio 2008 n.126 (che peraltro conteneva espressamente - a differenza della disposizione in esame- la clausola di salvaguardia degli aumenti e delle maggiorazioni già previsti dallo schema di bilancio di previsione presentato dall'organo esecutivo all'organo consiliare per l'approvazione nei termini fissati dall'art. 174 del TUEL), nonché l'art.77 bis, comma 30, del D.L. n.112 del 2008, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n.133 e dall'art.1, comma 123, della L. 13 dicembre 2010 n.220.

Disposizioni che hanno comportato il blocco della potestà di incremento di aliquote e tariffe dei tributi locali dal 2008 al 2011, cristallizzando temporaneamente la finanza locale e ponendo dei limiti, per ragioni di coordinamento della finanza pubblica, all'autonomia agli Enti locali garantita dall'art. 3, comma 4, del TUEL, nell'ambito dei propri statuti e regolamenti (potestà normativa locale valorizzata poi dalla L. n.131/2003).

Tali disposizioni sono già state interpretate nello stesso senso, rispetto a quanto in questa sede argomentato- dalla giurisprudenza della Corte dei conti (Sezione regionale controllo Lombardia n.74/2008/PAR; Sezione regionale controllo Marche n. 1/2009; Sezione regionale controllo Piemonte n.9/2009) e del Consiglio di Stato (Sez. III, parere n.4166/03).

12. In conclusione le argomentazioni su esposte portano ad includere nel "blocco" degli aumenti dei tributi locali disposto ex art. 1, comma 26, della L. n. 208/2015 anche il caso della prima applicazione di un tributo nel 2016 (in tal senso anche -a livello di prassi amministrativa- la Circolare n. 2 del 2016 del Ministero dell'Economia e Finanze).

P.Q.M.

**La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio rende il parere
nei termini suindicati.**

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Bolsena.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio dell'11 aprile 2016.

Il Consigliere Relatore

Rosalba Di Giulio

Il Presidente

Carlo Chiappinelli

Depositata in Segreteria il 24 giugno 2016

Il Responsabile del Servizio di Supporto

Emanuele Landolina